

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

30 maj 2002

## ***Remiss av betänkande Resurs i retur (SOU 2001:102)***

### **Sammanfattning**

- Skogsindustrierna stöder utredningens förslag att nu gällande producentansvar bör fortsätta i sin nuvarande utformning, men anser att frivilliga åtaganden kunde ersätta detaljföreskrifter inom pappersområdet.
- Huvudmannaskapet för insamlingsverksamheten skall ligga kvar hos producenterna.
- Producentansvaret skall ses som en odelbar helhet vad gäller rättigheter och skyldigheter.
- För använda pappersprodukter finns en marknad – inga konstlade medel behövs för att stimulera användningen av använda pappersprodukter.
- Automatisk sortering är inget realistiskt alternativ.
- Redovisning av andelen återvunnen råvara i produkter avvisas.
- Utredningens vision är delvis redan verklighet i skogsindustrin.

### **Inledning**

Skogsindustrierna värdesätter det sätt varpå utredningen bedrivits och de möjligheter till upprepade kontakter med utredningen som erbjudits. Vi instämmer också i utredningens allmänna bedömning att producentansvaret i huvudsak fungerat väl, men att det finns en del mindre ofullkomligheter som behöver rättas till. Skogsindustrierna ansluter sig också till utredningens slutsats att producentansvaret i huvudsak bör fortgå som hittills, även om vårt förstahandsförslag är ökat inslag av frivilliga åtaganden.

## Producentansvaret – avgränsning

Skogsindustrierna bedömer att för pappersprodukter har producentansvaret enligt gällande förordningar och frivilligt åtagande främst berört den fas i värdekedjan då uttjänta produkter skall omhändertas. Andra aspekter av producentansvar, såsom hushållning med resurser i vid mening, utformning av produkter, produktionsmetoder mm, beaktas av företagen främst genom andra regelsystem och verktyg, bl.a. livscykelanalyser och miljöledningssystem. Inte minst marknads- och konkurrensfaktorer är styrande för företagets utformning av sina produkter.

Vi noterar också att utredningen konstaterar att huvuddelen av de pappersprodukter som konsumeras i Sverige omfattas av producentansvar, lagstadgat eller som frivilligt åtagande.

## Frivilliga åtaganden

Skogsindustrierna har i sitt huvudförslag till utredningen avseende pappersprodukter konstaterat att insamling och återvinning av pappersprodukter nått mycket långt – år 2000 materialåtervanns 71 procent av använda pappersprodukter, och då energiutvinning inräknas uppnåddes en återvinningsnivå på nära 90 procent – och att använda pappersprodukter är en attraktiv råvara för pappersindustrin. Skogsindustrierna föreslog därför att inom en ramlagstiftning i en dialog med politiker, myndigheter och övriga intressenter utforma producentansvaret som ett frivilligt åtagande för pappersprodukter. Utredningen har inte tagit fasta på detta förslag. Utredningen konstaterar emellertid att lagstiftning om producentansvar för nya produktområden kan föregås av frivilliga åtaganden och att dessa kan fungera så bra att lagstiftning inte behövs. Skogsindustrin kan uppvisa exempel av båda slagen: lagstiftat producentansvar för tidningar och förpackningar och frivilligt åtagande för kontorspapper. Skogsindustriernas förslag kvarstår -- att den detaljerade lagstiftningen ersätts av ett frivilligt åtagande för pappersprodukter och att detaljerna i ett sådant åtagande utformas i dialog med politiker, myndigheter, skogsindustrin och övriga intressenter.

Skogsindustrierna har bildat Skogsindustrins Återvinningsråd för att samordna och utveckla återvinningen av papper som material. I rådet deltar materialbolagen Pressretur, Returwell och Svensk Kartongåtervinning samt skogsindustriföretag.

Utredningen föreslår en delegation eller kommitté med uppgift att stötta och driva på frivilliga åtaganden och i förlängningen ställs en permanent delegation i utsikt. Uppföljningen skulle ske genom en särskild beredningsgrupp av departementsexperten. Skogsindustrierna ser inte värdet av att nya organ tillskapas inom avfallsområdet. Producenternas branschföreningar har kunskap och kompetens att i en dialogprocess utforma åtaganden, och uppföljningen ligger naturligt inom Naturvårdsverkets uppdrag. Nya organ ger upphov till ytterligare kostnader, dels genom den egna verksamheten och dels också hos övriga intressenter genom de krav på samordning, möten och rapporter som det finns anledning att tro blir följden.

## Huvudmannaskapet för insamlingsverksamheten

Skogsindustrierna välkomnar utredningens analys och ställningstagande vad gäller huvudmannaskapet för insamlingsverksamheten. Skogsindustrierna instämmer i utredningens uppfattning att den legala utformningen av producentansvaret är i huvudsak riktig. Vi uppfattar att producentansvaret innebär både skyldigheter och rättigheter. Skyldigheterna innefattar exempelvis att utforma förpackningen så att den kan återanvändas eller återvinnas, att så mycket som möjligt av det insamlade materialet materialåtervinns, att erbjuda en rikstäckande året-runt-insamling etc. Rättigheterna innebär frihet att organisera insamlingen på effektivast möjliga sätt inom förordningarnas ramar. Vi ser därför ytterst allvarligt på om regeringen skulle frångå utredningens förslag och i stället föreslå ett kommunalt övertagande av insamlingen av producentansvarsmaterial. Vi bedömer att producentansvar med dess nuvarande innebörd då inte rimligen kan gälla. Det fysiska och ekonomiska ansvaret måste ses som en odelbar helhet.

Ett kommunalt övertagande av insamlingsansvaret för producentansvarsmaterial skulle innebära en återgång till de förhållanden som gällde före genomförandet av producentansvaret. Kommunerna fick då sälja det insamlade fibermaterialet till pappersbruken till de priser som säljare och köpare kommit överens om. Priset varierade därmed med världsmarknadspriset, vilket svänger kraftigt. Systemet medförde att kommunerna inte alltid hade möjlighet att täcka sina insamlings- och sorteringskostnader utan underskottet fick täckas i den kommunala budgeten eller via renhållningstaxan.

Insamling i kommunal regi praktiseras i flera länder i Europa. Uppkomna underskott täcks av skattemedel, vilket den svenska skogsindustrin har påtalat som konkurrenssnedvridande. Inte heller den europeiska pappersindustrin uppskattar systemet. I Sverige har vi sedan producentansvaret infördes kunnat undvika ett insamlingssystem av denna typ.

Det har diskuterats att kommunerna skulle organisera insamlingsverksamheten och debitera producenterna för uppkomna kostnader. Skogsindustrin motsätter sig starkt en sådan ordning. Att den industri som använder råvaran skulle tvingas anskaffa den till ett pris som sätts av en kommun förefaller helt främmande. Det skulle också rasera den infrastruktur som byggts upp i enlighet med producentansvarsförordningarna. Skogsindustrin ser med stor oro på att materialbolagen skulle tvingas betala kostnaden för ett system som kommunen skulle upphandla och driva för deras räkning. Materialbolagen skulle betala utan att ha inflytande över kostnaden. För det fall kommunerna skulle ges insamlingsansvaret ifrågasätter den svenska skogsindustrin tvånget att köpa in det material som insamlats och finner det i stället rimligt att, när priserna i övriga Europa är lägre, kunna köpa mer av råvaran därifrån. Vi är medvetna om att lagstiftarna kan stävja detta genom beslut om materialutnyttjande, men vill varna för att bortse från att skogsindustrin verkar på en global och hårt konkurrensutsatt marknad. Konkurrensen skärps ständigt, dels genom växande produktion i länder med gynnsammare tillväxtförhållanden för virkesråvaran och tillgång till skattesubventionerad returfiber etc., dels också från konkurrerande lösningar som plastförpackningar och elektroniska media. Den skärpta konkurrensen gynnar självklart konsumenterna som får ett bättre utbud av produkter till lägre priser, men ökar också pressen på de numera globala skogsföretagen att förlägga sina investeringar till platser med gynnsammast möjliga kostnadsförutsättningar. Om kontrollen över insamlingssystemen förloras

och kostnaderna för den viktiga råvaran returfibern därmed ökar skulle detta med säkerhet på sikt få negativa effekter på skogsindustriföretagens intresse att investera i Sverige.

Skogsindustrin är beredd att fullgöra sina skyldigheter och utöva sina rättigheter inom ramen för nuvarande producentansvar och är fortsatt beredd att köpa in och använda insamlat material som råvara och medverka till kostnadseffektiviseringar och förändringar som kommer konsumenterna tillgodo. Skogsindustrin kan inte acceptera att behöva avhända sig kontrollen över hur insamlingssystemen organiseras, över kostnadsutvecklingen och över det insamlade materialets kvalitet. Med ansvar följer också naturligt en möjlighet att påverka utformningen av den verksamhet ansvaret omfattar. Det är därför viktigt att, om producentansvaret finns kvar, skogsindustrin fortsatt har den möjligheten. Om kommunerna skulle ta över insamlingssystemen måste logiskt sett producentansvarsförordningarna tas bort.

## **Materialbolagens åtgärdsprogram och kommunernas roll**

Vi noterar också att utredningens ställningstagande beträffande huvudmannskapet är kopplat till materialbolagens åtagande om skötsel och iordningsställande av återvinningsstationer, utökad fastighetsnära insamling mm. Genomförande av åtgärdsprogrammet har påbörjats av materialbolagen. Vi hänvisar för ytterligare kommentarer beträffande åtgärdsprogrammet till materialbolagens Pressretur, Returwell och SKÅ remissvar. Vår uppfattning är att åtgärderna kommer att medföra betydande kostnadsökningar vilket kommer att medföra höjda förpackningsavgifter och större underskott i Pressreturs verksamhet. Det är därför av största vikt att kontakterna med kommunerna löper smidigt och att kommunerna å sin sida medverkar till att underlätta för producenterna att fullgöra sina åtaganden. Detta gäller exempelvis att organisera en god hushålls- och grovsopeservice och att ställa sig positiv till upplåtelse av mark och beviljande av bygglov. Dessutom måste den s.k. friåkarproblematiken få en bättre lösning i framtiden än hittills.

## **Utvärdering av hur producentansvaret har fungerat hittills**

### Målnivåer

Utredningen konstaterar att det gått mycket bra att nå uppsatta målnivåer. Vi erinrar om att insamling av tidningar från hushållen och wellpapp från handeln redan var väl etablerat när producentansvarsförordningarna tillkom. Med införandet av producentansvarsförordningen för förpackningar tillkom insamlingen från hushållen av förpackningar av wellpapp och av papper, papp och kartong. Genom det frivilliga åtagandet för insamling av kontorspapper har också insamlingen av s k träfritt papper från kontor organiserats i större omfattning. Som en följd av producentansvaret för tidningar och tidskrifter (returpapper i förordningens benämning) har insamlingen av dessa kvaliteter även ökat i glesbygdsområden såsom Norrlands inland. Insamlingen i glesbygdsområden är mycket dyr och det underskott som uppstår måste täckas av bidrag från producenterna (i praktiken de svenska pappersbruken). Också hushållsinsamlingen av wellpapp och förpackningar av papp, papper och kartong är dyr i förhållande till värdet av de

kvantiteter som insamlas. Förpackningsavgifter måste tas ut för att bidra till att täcka kostnaderna för insamlingen.

Det finns alltså anledning att framhålla att uppnåendet av målnivåerna inte har skett utan betydande resursinsatser. Inriktningen på insamling av förpackningar från hushållen började som en symbolfråga under 80-talet för att höja det allmänna miljömedvetandet. Nya kunskaper har visat att miljö- och samhällsnyttan av insamling av förpackningar från hushållen inte är entydig och att gjorda prioriteringar med förpackningsavfall som ett stort miljöproblem kan ifrågasättas.

### ”Sparad skog”

Skogsindustrierna anser dessa frågor principiellt viktiga och väljer därför att behandla dem utförligt här.

Skogsindustrierna finner resonemanget om ’sparad skog’ helt felaktigt. Slutsatsen att återvinning av pappersförpackningar är fördelaktigt ur klimatsynpunkt eftersom den skogsråvara som inte används till papperstillverkning i stället kan användas som bränsle är grundad på okunnighet om hur skogsbruk och virkesanvändning fungerar. Vi delar inte åsikten att skogsråvara skall användas direkt som bränsle. Vi anser att det ur samhällets synvinkel är bättre att först tillverka pappers- och andra skogsindustriprodukter, produkter för vilka det finns en efterfrågan och som är till nytta i samhället. Skogen är en förnybar råvarukälla, tillväxten är större än avverkningen, återplantering sker systematiskt, papperet är återvinningsbart och när fibern inte längre kan utnyttjas för nytt papper kan den förbrännas och dess energiinnehåll tas till vara. Vid tillverkning av pappersprodukter uppstår dessutom restprodukter som utgör utmärkta biobränslen.

Principiellt vänder vi oss mot uttrycket ”spara skog” då det lätt leder till en alltför förenklad syn på skogens och skogsprodukternas roll i klimatsystemet och skogen som en förnyelsebar råvarukälla. Skogspolitiken säkerställer att svensk skog brukas för uthållig produktion samtidigt som biologisk mångfald och andra miljö- och social värden bevaras.

Hela det skogliga och skogsindustriella resurssystemet är en viktig del av klimatsystemet genom sin förmåga att absorbera koldioxid från atmosfären och lagra in den under längre eller kortare tid i skog eller skogsprodukter. Ju mer skogarna växer och ju mer produkter från skogen vi använder desto bättre är det för klimatet. Skogen och skogsindustrin kan därför vara en del av lösningen på klimatfrågan.

Det är viktigt att öka förståelsen för skogsprodukternas ”substitutionseffekt”, d v s en ökad användning av trä, papper och andra fiberprodukter som ersättning av alternativa material som vid tillverkningen är energikrävande och medför stora emissioner av koldioxid. En speciell aspekt av substitution är användning av skogsbränslen som ersättning för fossila bränslen. Även slutanvända skogsprodukter som förbränns med energiåtervinning är en viktig källa till ersättning av fossila bränslen.

Skogsindustrin är den klart största aktören när det gäller biobränslen. Volymer och utvecklingspotential är direkt kopplade till avverkningsnivån och skogsindustrins utveckling – returlutar från massatillverkningen återanvänds i de egna processerna,

- trädbränsle är grenar och toppar från avverkningen samt biprodukter i form av bark, flis och spån från massatillverkning och sågning,
- pappersavfall i hushålls- och annat avfall,
- helved som skogsägare och andra hämtar ur skogen

Av det avverkade rundvirket som går till industrin för massa-, papper- eller trävarutillverkning används nästan 40 % på olika sätt som bränsle. Det finns en större potential för att utnyttja grenar och toppar som biobränsle, men då krävs sannolikt återföring av aska för att inte skogsmarken skall utarmas på vissa mineraler.

Mot denna bakgrunden vänder vi oss mot uttrycket 'spara skog'. Man kan säga att ökad materialåtervinning medför minskad åtgång av nyfiber. Ökad produktion av skogsindustriprodukter ger större biobränslepotential. Det finns en växande marknad för trä och papper och svensk skogsindustri kan utvecklas för att ta del av denna växande marknad och därigenom bidra positivt till klimatsystemet. Att använda rundved som bränsle innebär ett dåligt utnyttjande av en råvaruresurs. Det är nationalekonomiskt och företagsekonomiskt gynnsammare att tillverka massa, papper eller trävaror av det virke som är lämpligt för denna tillverkning.

#### Material- respektive energiutvinning av pappersförpackningar

Vad gäller miljöpåverkan av materialåtervinning jämfört med energiutvinning av pappersförpackningar har flera livscykelanalyser visat att om pappersförpackningarna ersätter fossilt bränsle i avfallsförbränningen så är energiutvinning att föredra ur miljösynpunkt, medan om biobränsle i stället används så är materialutvinning att föredra. De studier som CIT gjort för Svensk Kartongåtervinning/Returwell visar att generella slutsatser beträffande materialåtervinning eller energiutvinning av pappersförpackningar inte kan dras.

### **Automatisk sortering**

Utredningen har haft att bevaka konsumentperspektivet och sökt olika modeller för att underlätta för konsumenterna att lämna tidningar och förpackningar. Utredningen noterar de försök som görs med insamling av alla pappersprodukter i en fraktion med efterföljande automatisk sortering och hänvisar också till sådant förfarande i USA. I USA saknas källsortering av den typ som utvecklats i Sverige, och som är förutsättningen för vårt kostnadseffektiva system. Automatisk sortering av osorterade fraktioner kan enligt vår bedömning inte leva upp till de krav på kostnadseffektivitet och materialrenhet, som utgör grundstenarna i ett väl fungerande återvinningssystem. Av dessa skäl är fortsatt källsortering en mycket väsentlig del av ett väl fungerande producentansvar.

### **Utredningens visioner**

Skogsindustrierna konstaterar att en del av de visioner för år 2010 som målas upp om den framtida återvinningen och producentansvaret redan uppfylls av skogsindustrin. Det gäller

exempelvis tänkande i livscykelperspektiv och användning av livscykelanalyser vid produktutformningen, att avfallet är en resurs med ett värde, användning av miljövarudeklarationer och tillhandahållande av annan miljöinformation. Vi noterar också med tillfredsställelse erkännandet av förpackningars och produkters av blandmaterial nytta i resurshushållningen, behovet av rena fraktioner för användarna av insamlat material, och att energiutvinning är en del i återvinningsprocessen.

## **Förslag beträffande Miljöbalken samt nytt delmål i miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö**

För dessa förslag hänvisar vi till Svenskt Näringslivs yttrande.

### **Återvinningsmål i förpackningsförordningen**

Skogsindustrierna ser ingen motsättning mellan ett återvinningsmål på 70% för förpackningar av papp, papper och kartong och deponiförbudet för brännbart och senare organiskt material. Återvinningen om 70% är enligt förordningen producenternas ansvar, och nivån får anses vara grundad på en bedömning av hur stort ansvar för återvinning av använda produkter som bör läggas på producenten. Genom att ha mål för återvinning erkänns energiutvinning som metod för omhändertagande av förpackningsavfall. Skogsindustrierna har också i samband med revideringen av EG:s förpackningsdirektiv argumenterat för att återvinningsmålet skall behållas.

### **Redovisning av andelen återvunnen råvara i produkter**

Utredningen föreslår att andelen återvunnen råvara i produkter skall visas. Motivet för förslaget är att företag bör intensifiera insatserna för att öka användningen av återvunnen råvara. För pappersindustrin behövs inte detta – efterfrågan är redan stor och ökande. Skogsindustrierna motsätter sig förslaget, då vi befarar att en produkt med högre andel återvunnen råvara bedöms som ”bättre” ur miljösynpunkt än en produkt med lägre andel eller ingen återvunnen råvara alls. För pappersprodukter kan en sådan generell slutsats inte dras. Oklarheterna med att ange andelen återvunnen råvara i en produkt finns väl kartlagda i en teknisk rapport utgiven av STG, STG Teknisk rapport 110, Förpackningar – kriterier för minsta innehåll av återvunnet material (CEN/CR 13504:2000). Där behandlas kriterierna utifrån aspekterna (svensk översättning saknas):

- Fitness for purpose of the packaging containing the recycled material
- Environmental benefit
- The ability to monitor and assess the conformance of a defined minimum content
- The constituents of recycled content

Nuvarande inblandningsgrader i Sverige är i balans med vad pappersåtervinning i Sverige och övriga Europa kan försörja på ett tekniskt och ekonomiskt rimligt sätt. Högre inblandning kräver ökad import från andra länder dit huvuddelen av svensk pappersproduktion exporteras. I en studie av Jakkoo Pöyry Consulting har också visats att krav på returfiberinblandning i de nordiska

länderna leder till att hela returfibermarknaden i Europa snedvrids. Analysen pekar på att brist på returfiber skulle uppstå i Kontinentaleuropa och denna brist skulle behöva täckas av import från Nordamerika. Alternativet är nedläggning av nordisk pappersindustri. Krav på produktionsmetoder vad gäller använd råvara bör alltså inte ställas i någon form.

## **Ökad fastighetsnära insamling**

Skogsindustrierna delar utredningens analys av fastighetsnära insamling, FNI. Vi gör bedömningen att FNI ökar servicen till hushållen och att kvaliteten på det insamlade materialet kan höjas. FNI innebär emellertid ökade kostnader, vilka får bäras av hushållen, och miljömässiga och ekonomiska konsekvenser bör därför också övervägas.

## **Konkurrensförhållanden**

Det har uttryckts oro över konkurrensförhållandena i återvinningsledet. Skogsindustrierna uppfattar emellertid att producentansvaret lägger per definition ansvaret hos producenterna och innebär därmed en begränsning av olika aktörers utrymme. Utredningen konstaterar att det satts igång flera åtgärder från materialbolagens sida för att öka konkurrensen i insamlings- och beställarledet och anser att dessa åtgärder bör få fortgå som frivilliga åtaganden. Utredningen konstaterar också att en viss marknadsreglering är oundviklig, bl.a. mot bakgrund av producenternas skyldighet att tillhandahålla rikstäckande insamling. Också vad gäller användande av insamlat material förefaller en viss marknadsreglering rimlig, vilket också noteras av utredningen.

För att omhänderta insamlade pappersprodukter har betydande investeringar gjorts och görs vid ett antal pappersbruk för att utnyttja denna råvara. På det sättet garanteras en viktig länk i återvinningen, nämligen att det insamlade materialet har en efterfrågan. I alla företags affärsverksamhet ingår långsiktighet i leverantör - kundrelationer, detta är inte minst viktigt när det gäller råvaruförsörjningen. Dessa förhållanden bör beaktas i det uppdrag som eventuellt kommer att ges till Konkurrensverket.

## **Tillsyn och uppföljning**

Utredningens förslag är till största delen positivt. Det är viktigt att kraven på ackreditering diskuteras med producenterna/materialbolagen i detalj innan kraven fastläggs. Det är också viktigt att kraven på eventuellt nya insamlingssystem är desamma som för de nuvarande, dvs. är rikstäckande, erbjuder både återvinningsstationer och fastighetsnära insamling och fullgör alla övriga skyldigheter enligt producentansvarsförordningarna och Naturvårdsverkets föreskrifter. Med det upplägg som utredningen valt saknar vi dock tydliga skrivningar om tillsynsmyndighet och sanktionsmöjlighet.

Skogsindustrierna anser emellertid att konsekvenserna av utredningens förslag att materialbolagens verksamhet skulle regleras i lag är dåligt utredda. Materialbolagen har bildats



av producenterna med syfte att för deras räkning ombesörja insamlingssystem för förpackningar och returpapper (tidningar och tidskrifter mm). Gränsdragningen mellan producenternas ansvar och materialbolagens ansvar blir i det tänkta nya systemet oklar.

## **Målnivåer**

Skogsindustrierna instämmer i utredningens bedömning att återvinningen av kvantiteter inom Svensk Kartongåtervinnings område bör mätas mot de kvantiteter för vilka man fått förpackningsavgifter. I annat fall skulle materialbolaget och producenterna på ett orimligt sätt lastas för problemet med friåkare.

## **Kontorspapper**

Utredningen bedömer att det frivilliga åtagandet för kontorspapper har fungerat väl och efterlyser ett nytt frivilligt åtagande med höjd återvinningsnivå. Vi kan notera att ett sådant åtagande gjordes i november 2001 av Svenska Returpappersföreningen, Pappersåtervinning AB PÅAB och IL Recycling Returpapper AB. Åtagandet innebär att före utgången av år 2006 skall 75 viktsprocent av det kontorspappersavfall som uppstår i Sverige och som är tekniskt möjligt att använda som råvara vid papperstillverkning återvinnas.

SKOGSINDUSTRIERNA

Jan Remröd

Marianne Svensén